LA OBLIGATORIEDAD DE LOS CRITERIOS REITERADOS Y UNIFORMES DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Resoluciones reiteradas y uniformes como fuentes del procedimiento administrativo

[THE MANDATORY NATURE OF THE REITERATED AND UNIFORM CRITERIA OF THE ADMINISTRATIVE COURTS - Repeated and uniform resolutions as sources of administrative procedure]

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

---

Sumario: 1. Jurisprudencia administrativa - 2. Criterio reiterado - 3. Observancia obligatoria de un criterio reiterado - 4. Criterio uniforme - 5. Conflicto con informes vinculantes y no vinculantes

---

***Resumen**. Se ofrece al lector un análisis jurídico de la jurisprudencia administrativa de los tribunales y consejos administrativos que son criterios reiterados y uniformes de observancia obligatoria para las autoridades administrativas en el procedimiento administrativo.*

***Resumen**. The reader is offered a legal analysis of the administrative jurisprudence of the courts and administrative councils that are reiterated and uniform criteria of obligatory observance for the administrative authorities in the administrative procedure.*

Palabras Clave: Jurisprudencia administrativa – Tribunales administrativos – Autoridades administrativas

Keywords: Administrative jurisprudence – Administrative courts – Administrative authorities

Recibido 05/03/2023
Aprobado 20/03/2023

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

Faciens aliquid iudicis mandato, cui obedire tenetur, non videtur mala intentione facere[1]. Los tribunales y consejos administrativos emiten resoluciones que constituyen la jurisprudencia administrativa, esta es una fuente del Derecho Administrativo; sin embargo, es importante establecer si toda la jurisprudencia que emiten estos órganos colegiados, obliga a las autoridades administrativas inferiores en el ejercicio de la función pública.

1. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Las resoluciones emitidas por los tribunales y consejos administrativos que establecen criterios interpretativos de alcance general constituyen fuentes del procedimiento administrativo, conforme al artículo V, inciso 2), numeral 2.8 del TUO de la Ley 27444 que indica

"2. Son fuentes del procedimiento administrativo": "2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede".

Lo indicado parecería establecer que solo son fuentes del procedimiento administrativo las resoluciones emitidas por los tribunales y consejos administrativos que han sido declaradas precedentes administrativos; sin embargo, esta interpretación sería restrictiva en atención a la obligación que tienen las autoridades administrativas de cumplir el Derecho, que implicaría la jurisprudencia que emita un tribunal o consejo administrativo, esto conforme al **principio de legalidad** previsto en el artículo IV, inciso 1, numeral 1.1 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y ***al derecho****, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas" (el resaltado es nuestro).*

Conforme a esto, *ab initio*, las autoridades administrativas estarían obligadas a actuar conforme a los precedentes administrativos; sin embargo, la norma no indica expresamente la observancia de precedentes, sino que extiende el carácter de fuentes del procedimiento administrativo a las resoluciones emitidas por tribunales o consejos administrativos que establecen criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas que sin ser precedentes administrativos, tienen la virtualidad de serlo, esto nos lleva a establecer que hace que una resolución emitida por tribunales y consejos administrativos sea virtualmente un precedente administrativo.

2. CRITERIO REITERADO

En efecto, una resolución emitida por el tribunal o consejo administrativo es de observancia obligatoria cuanto es reiterada y uniforme, *verbi gratia*, el artículo 158, segundo párrafo, del Texto único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos indica

"Los criterios reiterados existentes en las Resoluciones del Tribunal serán sometidos a consideración del Pleno Registral para su eventual aprobación como precedentes de observancia obligatoria. Para tal efecto, ***un***

[1] El que hace algo por orden de un juez al que está obligado a obedecer no parece que actúe con mala intención

criterio se convierte en reiterado cuando sea asumido en más de dos Resoluciones emitidas por una misma Sala o diferentes Salas del Tribunal" *(el resaltado es nuestro).*

De esta manera, una resolución del tribunal y consejo administrativo será de obligatoria observancia para las autoridades administrativas cuando es reiterado, siendo reiterado un criterio del órgano colegiado cuando es asumido en más de dos (2) resoluciones emitidas por las salas del tribunal o consejo administrativo.

3. OBSERVANCIA OBLIGATORIA DE UN CRITERIO REITERADO

El carácter reiterado de un criterio del tribunal o consejo administrativo será de observancia obligatoria para las autoridades administrativas inferiores por aplicación supletoria de lo indicado en el fundamento 12 de la STC recaída en el Expediente 00859-2013-PA/TC Arequipa que indica

"Este Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00047-2004- Al/TC, ha sostenido que jurisprudencia es la interpretación judicial del Derecho efectuada por los más altos tribunales en relación con los asuntos que a ellos corresponde, en un determinado contexto histórico. Esa interpretación tiene la virtualidad de vincular al tribunal que los efectuó (efecto horizontal), a los jerárquicamente inferiores (efecto vertical), y a otras entidades (efecto interinstitucional), cuando se discutan casos fáctica y jurídicamente análogos, siempre que tal interpretación sea jurídicamente correcta. Consecuentemente, en nuestro sistema jurídico la jurisprudencia también es fuente de Derecho para la solución de los casos concretos, obviamente dentro del marco de la Constitución y de la normatividad vigente. Es pues inherente a la función jurisdiccional la creación de Derecho a través de la jurisprudencia".

Conforme a lo indicado por el Tribunal Constitucional, al ser la jurisprudencia una fuente de interpretación del derecho efectuada por los altos tribunales judiciales, la jurisprudencia que no es precedente vinculante, pero es uniforme y reiterada vincula horizontalmente al mismo tribunal, vincula verticalmente a los órganos judiciales inferiores, y vincula interinstitucionalmente a otras entidades; este criterio es aplicable, supletoriamente, también a los criterios uniformes y reiterados de los tribunales y consejos administrativos, los que sin ser precedentes administrativos, son de observancia obligatoria por las autoridades administrativas inferiores, en atención al efecto vertical de la jurisprudencia administrativa que es fuente de la interpretación del Derecho Administrativo.

4. CRITERIO UNIFORME

Por su parte, se verifica la inclusión de la característica de uniforme; para que un criterio del tribunal o consejo administrativo sea observado es necesario que sea uniforme, conforme al Diccionario de la Real Academia Española uniforme significa

- Dicho de dos o más cosas, que tienen la misma forma.
- Igual, conforme, semejante.

Ergo, un criterio de los tribunales y consejos administrativos sería uniforme si está contenido de manera igual o semejante en más de dos (02) resoluciones administrativas.

De esta manera, queda establecido que las autoridades administrativas inferiores a los tribunales o consejos administrativos, no solo deben observar los precedentes

administrativos, sino también tienen la obligación de observar las resoluciones que contienen criterios reiterados y uniformes que tienen la virtualidad de ser precedentes administrativos.

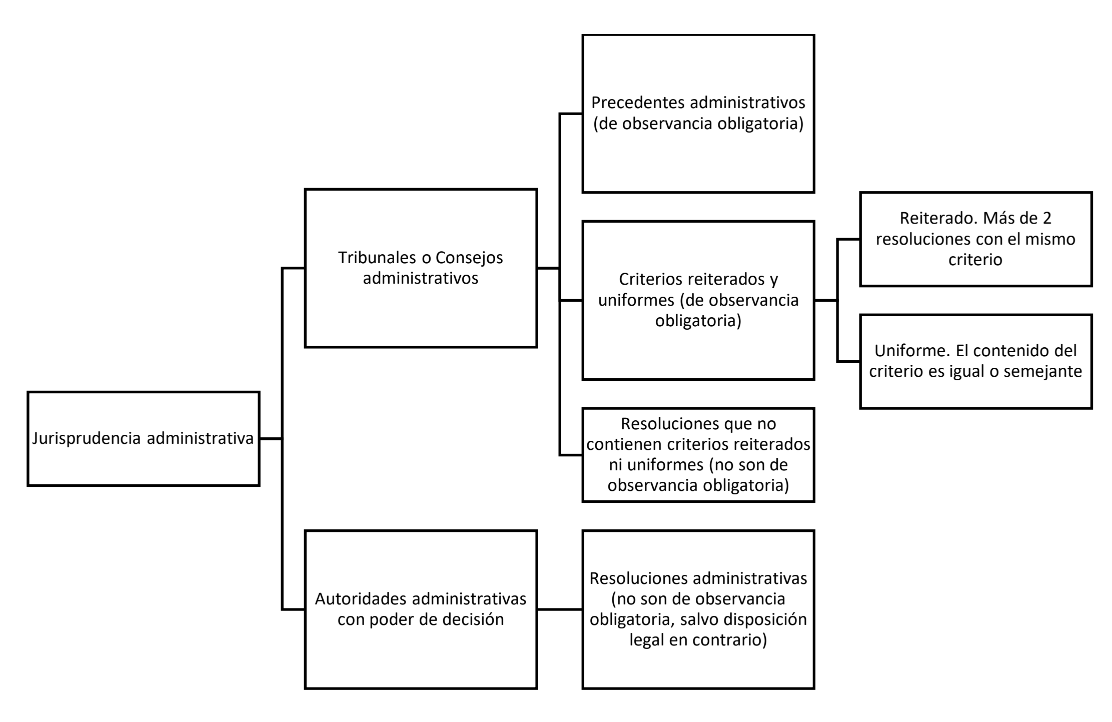
Con relación a esto, podemos encontrar, *verbi gratia*, el siguiente caso que nos lleva a establecer el siguiente criterio previsto por el Tribunal Registral

a) Resolución 659-2023-SUNARP-TR, 16 de febrero de 2023, sobre la reserva de calificación por derechos impagos indica *"Es válido que el registrador formule reserva de calificación mientras no se hayan pagado los derechos mínimos que admitan su calificación registral, en concordancia con el primer párrafo del artículo 169 del Reglamento General de los Registros Públicos, que distingue al derecho de calificación como un concepto que integra los derechos registrales"*.

b) Resolución 1695-2021-SUNARP-TR, 13 de setiembre de 2021, sobre la reserva de calificación del título indica *"Es válido que el Registrador formule reserva de calificación mientras no se hayan pagado los derechos mínimos que admitan su calificación registral, en concordancia con el primer párrafo del artículo 169 del Reglamento General de los Registros Públicos, que distingue al derecho de calificación como un concepto que integra los derechos registrales"*.

c) Resolución 339-2020-SUNARP-TR-A, 17 de agosto de 2020, sobre la reserva de calificación del título indica *"Es válido que el Registrador formule reserva de calificación mientras no se hayan pagado los derechos mínimos que admitan su calificación registral, en concordancia con el primer párrafo del artículo 169 del Reglamento General de los Registros Públicos, que distingue al derecho de calificación como un concepto que integra los derechos registrales"*.

Como se verifica, este criterio es reiterado al estar descrito en más de dos (02) resoluciones y es uniforme al ser su contenido igual o semejante, razón por la cual este criterio reiterado y uniforme del Tribunal Registral es de observancia obligatoria para todos los Registrados Públicos en aplicación del efecto vertical de la jurisprudencia administrativa.



5. CONFLICTO CON INFORMES VINCULANTES Y NO VINCULANTES
Por otro lado, ¿qué sucede si la administración pública emite un informe u opinión administrativa, ante la inexistencia de un precedente administrativo, que contraviene o contradice el criterio reiterado y uniforme de un tribunal administrativo?

Esto implicaría un conflicto entre fuentes del procedimiento administrativo, en efecto, por debajo de las resoluciones de los tribunales y consejos administrativos (precedentes administrativos o resoluciones reiteradas y uniformes), encontramos a los informes y opiniones que pueden ser los pronunciamientos vinculantes de las entidades públicas contenidos en el artículo V, inciso 2), numeral 2.9 del TUO de la Ley 27444 que indica

"2. Son fuentes del procedimiento administrativo": "2.9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas".

Como se verifica, estos pronunciamientos vinculantes requieren que las entidades o autoridades que las expidan estén expresamente facultadas para absolver las consultas sobre la interpretación de normas administrativas, en caso de no existir, expresamente, esta facultad de emitir pronunciamientos vinculantes, lo que se emita constituirán informes u opiniones no vinculantes.

De esta manera, en el caso de existir un conflicto entre una resolución reiterada y uniforme emitida por un tribunal o consejo administrativo, está tendrá un rango superior que los pronunciamientos vinculantes, puesto que estos últimos no son emitidos por órganos colegiados, en casos concretos, sustentados en el contradictorio; asimismo, este rango superior se extenderá a los informes, dictámenes u opiniones no vinculantes que emitan los órganos administrativos.

Ahora bien, en el caso de existir un conflicto entre una resolución reiterada y uniforme emitida por un tribunal o consejo administrativo, con relación a un informe u opinión que no es vinculante, se estará a la presunción de calidad de estos informe conforme al artículo 182, numeral 182.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

"182.1 Los informes administrativos pueden ser obligatorios o facultativos y vinculantes o no vinculantes. 182.2 Los dictámenes e informes se presumirán facultativos y no vinculantes, con las excepciones de ley".

Es así que un informe u opinión no vinculante no podría sustituir un criterio reiterado y uniforme de un tribunal o consejo administrativo. Con relación a esto, tenemos, *verbi gratia*, el Informe 319-2021-SUNARP/SNR-DTR que contraviniendo en criterio reiterado y permanente sobre la reserva de calificación por falta de pago (*ut supra*) en su conclusión 3.3 indica

"En opinión de esta Dirección Técnica, el hecho que el registrador emita un pronunciamiento integral (distinto a la inscripción), sin que se haya abonado la totalidad de derechos registrales por concepto de calificación, pero indicando expresamente el respectivo reintegro que corresponde de los derechos registrales, constituye una actuación acorde con el artículo 137.2 del TUO de la LPAG; máxime si es el administrado –y no el

registrador– el obligado a efectuar el abono de los derechos de calificación por la presentación del servicio público de inscripción".

Lo indicado no constituye un informe vinculante para los registradores públicos por cuanto no se establece expresamente su carácter vinculante, por lo que el registrador público deberá de cumplir con el criterio reiterado y uniforme del Tribunal Registral, no existiendo ninguna responsabilidad administrativa por el incumplimiento de un informe que no es vinculante y es contrario al criterio reiterado y uniforme del Tribunal Registral, en su caso, la aplicación del criterio del Tribunal Registral y no del informe indicado, implicaría la eximente de responsabilidad consistente en el ejercicio de un deber legal conforme a lo indicado en el artículo 104, literal c) del Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, que indica

"Constituyen supuestos eximentes de responsabilidad administrativa disciplinaria y, por tanto, determinan la imposibilidad de aplicar la sanción correspondiente al servidor civil": " c) El ejercicio de un deber legal, función, cargo o comisión encomendada".

CONCLUSIONES

La jurisprudencia administrativa que emiten los tribunales y consejos administrativo, consistente en precedentes administrativos y criterios reiterados y uniformes, gozan de vinculación horizontal (para el mismo tribunal y consejo), vertical (para órganos administrativos inferiores) e interinstitucional (para otras entidades públicas), por lo que sirven de criterios interpretativos del ordenamiento jurídico administrativo[*].

REFERENCIAS

- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Decreto Supremo 040-2014-PCM (13 de junio de 2014). Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Perú.
- Informe 319-2021-SUNARP/SNR-DTR (05 de noviembre de 2021). Implicancias de la reserva de calificación registral por falta de pago de derechos registrales. Perú: Dirección Técnica Registral.
- Resolución 1695-2021-SUNARP-TR (13 de setiembre de 2021). Reserva de calificación del título. Perú: Tribunal Registral.
- Resolución 339-2020-SUNARP-TR-A (17 de agosto de 2020). Reserva de calificación del título. Perú: Tribunal Registral.
- Resolución 659-2023-SUNARP-TR (16 de febrero de 2023). Reserva de calificación por derechos impagos. Perú: Tribunal Registral.
- Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 126-2012-SUNARP-SN (18 de mayo de 2012). Texto único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. Perú: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (31 de octubre de 2017). Expediente 00859-2013-PA/TC Arequipa, Seguro Social de Salud – ESSALUD. Perú: Tribunal Constitucional.

[*] El autor es abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2023). La obligatoriedad de los criterios reiterados y uniformes de los tribunales administrativos. Resoluciones reiteradas y uniformes como fuentes del procedimiento administrativo. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen V, Marzo 2023, pp. 30-35. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.